

31 497 Passend onderwijs

Nr. 371 Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2020

In deze brief presenteer ik u 25 voorstellen om een nieuwe weg in te slaan met passend onderwijs. De voorstellen zijn enerzijds gebaseerd op de meer dan 70 deelstudies die het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in 5 jaar passend onderwijs heeft laten publiceren¹. En anderzijds zijn ze gebaseerd op vele intensieve gesprekken die ik heb gevoerd met leerlingen, leraren, ouders, schoolleiders en bestuurders en hun vertegenwoordigers. Ik heb verder dankbaar gebruik gemaakt van mooie adviezen, standpuntbepalingen en enquêtes².

Het doel van de voorstellen is dat we nog meer leerlingen zo passend mogelijke ondersteuning kunnen geven. Daarvoor is cruciaal dat we leraren en schoolleiders meer houvast geven. Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden kunnen scholen beter faciliteren, ook in de samenwerking met gemeenten.

Ik sta in deze brief eerst stil bij de voornaamste uitkomsten van de evaluatie. Ik geef kort aan wat maakt dat we nog niet daar zijn waar we willen zijn en waarom deze 25 voorstellen nodig zijn. Vervolgens zet ik de voorstellen op een rij. Hierna ga ik in op het streven naar inclusiever onderwijs. Er is veel draagvlak om, conform het Onderwijsraadadvies *Steeds Inclusiever*, de komende 15 jaar stapsgewijs naar nog inclusiever onderwijs te gaan. In de beleidsnota in de bijlage licht ik mijn voorstellen uitgebreid toe.

I. Evaluatie: stappen gezet, maar nog veel te verbeteren

Mijn hoofdconclusie is dat het ondersteuningsaanbod op veel plekken beter is geworden, maar dat we zeker nog niet dat hebben bereikt wat we willen voor leerlingen, leraren en ouders. Daarom is een stevige verbeteraanpak nodig.

Voornaamste uitkomsten evaluatie

Er is altijd veel te doen om passend onderwijs. Toch hebben veel scholen de afgelopen jaren vooruitgang geboekt. Het merendeel van de leerlingen en ouders zijn tevreden met de geboden ondersteuning. Veel samenwerkingsverbanden hebben een meer divers en flexibel ondersteuningsaanbod gerealiseerd en zijn dit aan het uitbouwen. Ook over

¹ Het eindrapport is voor de zomer gepresenteerd: www.evaluatiepassendonderwijs.nl, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Zie het overzicht van geraadpleegde bronnen in bijlage 1, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

het speciaal onderwijs bestaat tevredenheid. Reguliere scholen werken beter samen, en de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs is ook van de grond gekomen. Scholen, gemeenten en jeugdhulp weten elkaar steeds beter te vinden. Thuiszitters zijn beter in beeld.

Tegelijkertijd is er ook veel ontevredenheid, vooral in die situaties wanneer het complexer is om tot goede ondersteuning te komen. Bij leerlingen en ouders is er niet alleen ontevredenheid over de ondersteuning, maar ook omdat ze niet als gelijkwaardig gesprekspartner kunnen meepraten. Sommige scholen adviseren leerlingen en ouders het bij een andere school te zoeken, om de zorgplicht niet aan te hoeven gaan.

Veel leraren hebben passend onderwijs ervaren als de zoveelste onderwijsverandering, die zorgt voor werkdruk en een gevoel van tekortschieten. De ondersteuningsstructuur op scholen is vaak niet voldoende op orde gebracht. Mede hierdoor zien we dat iets meer leerlingen naar het speciaal onderwijs gaan dan in 2014.³ Nog altijd zijn er evenveel thuiszitters en meer kinderen worden vrijgesteld, mede door het ontbreken van een goed aanbod.

Waarom we nog niet zijn waar we willen zijn

Er zijn vier voorname redenen waarom het langer duurt om echte verbetering te bereiken voor leerlingen, leraren en ouders.

- *Verandering van systeem en cultuur vraagt meer tijd.* Schoolbesturen en andere organisaties die voorheen lang niet altijd samenwerkten, moeten elkaar eerst vinden om nieuwe, landelijke kaders te vertalen naar hun eigen regionale context. Vervolgens kunnen veranderingen in de school, in de opleidingen en het toezicht worden gerealiseerd. Dit alles kost meer tijd dan 5 jaar.
- *Onvoldoende richting en nieuwe complexiteit.* De regio's hebben veel vrijheid gekregen. Sommige regio's hebben de handschoen opgepakt, andere hebben te weinig gedaan. Positieve verevening leidde tot investeringen, maar ook tot reserves. Negatieve verevening bracht solidariteit, maar ook fixatie op bezuinigen. Landelijke bureaucratie is dan geregeld ingeruild voor regionale. Daardoor verliezen leraren, intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren, schoolleiders en het (voortgezet) speciaal onderwijs alsnog kostbare tijd.
- *Moeilijke omstandigheden en hoge verwachtingen.* De verwachtingen waren achteraf gezien erg hoog gespannen. De uitgangspositie was bepaald niet ideaal.⁴ Veel scholen hebben gekampt met het leraren- en schoolleiderstekort en leraren ervoeren al werkdruk door onder meer grote klassen. Daar komt nu de corona-crisis nog bij. Er is geen bewijs dat het aantal leerlingen met extra ondersteuning toe is genomen⁵. Er zijn wel indicaties dat de zwaarte van de problematiek toeneemt. Veel ouders en leraren vinden dat alle leerlingen passend onderwijs verdienen, terwijl dit beleid toeziet op ongeveer 500.000 leerlingen die extra hulp nodig hebben. Sommige ouders hebben onrealistische verwachtingen: in de collectieve setting en gegeven de middelen kunnen niet alle wensen worden vervuld.

³ Naar het voortgezet speciaal onderwijs gingen in 2019 iets minder leerlingen dan in 2014.

⁴ Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*

⁵ Leraren geven zowel destijds als onlangs aan dat het aantal leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning zit op 20 tot 25%.

- *Gemeenten hadden ook veel op hun bord.* Gemeenten werden gelijktijdig verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Daardoor kwam de cruciale samenwerking tussen gemeenten, onderwijs en jeugdhulp niet meteen goed van de grond. Bovendien steeg de vraag naar jeugdhulp, ook vanuit het onderwijs. Door de wachtlijsten die in de jeugdzorg ontstonden stagneerde het onderwijs voor die leerlingen.

II. De verbeteraanpak

Om het beter te doen voor leerlingen, leraren en ouders, wil ik een aantal stevige ingrepen doen in de manier waarop passend onderwijs nu werkt. Ik wil:

- De randvoorwaarden voor passend onderwijs verder op orde brengen. Ik blijf hiernaast werken aan betere algemene omstandigheden, met onder meer de aanpak van het lerarentekort en de werkdruk.
- Duidelijker maken wat we van iedereen mogen verwachten, vooral van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Er is geen ruimte om vrijblijvend te denken over de opgave en samenwerking.
- Meer waarborgen inbouwen, om ervoor te zorgen dat alle partijen ook echt doen wat er van hen wordt verwacht.

A. Maatregelen voor leerlingen en ouders

Schoolbesturen moeten het als hun gezamenlijke taak zien om passende ondersteuning te bieden aan elke leerling binnen hun samenwerkingsverband en dat zo thuisnabij mogelijk. Vanaf nu werkt iedereen samen vanuit de opgave:

“Samen zorgen we voor passende ondersteuning voor elke leerling in ons samenwerkingsverband.”

Alleen zo kan elke school, onder leiding van de schoolleider, haar zorgplicht invullen. En alleen zo komt in elk samenwerkingsverband een dekkend aanbod van voorzieningen tot stand.

Het is essentieel dat leerling en ouder vanaf het begin worden betrokken, zodat er tijd is om samen te bepalen wat er aan de hand is en welke ondersteuning, aanpassing of zorg nodig is. Het is belangrijk dat de school altijd open en helder is over waar de grenzen zijn in wat zij kan bieden. Dat bevordert het begrip bij ouders voor het feit dat maatwerk mogelijk is, maar individueel onderwijs niet. Als het nodig is, moeten leerlingen en ouders zich in het gesprek met school kunnen laten ondersteunen, en het hogerop kunnen zoeken wanneer ze er niet uitkomen.

Voor leerlingen en ouders ga ik aan de slag met:

- 1. *Leerrecht verankeren.*** Het leerrecht, waarmee we erkenning geven aan het recht dat ieder kind heeft om te leren, wordt bereikt wanneer er voor elk kind een passend aanbod is. Daarmee is leerrecht inherent aan de bedoeling van passend onderwijs. We verankeren dit door een landelijke norm van basisondersteuning, de zorgplicht van de scholen en de verantwoordelijkheid voor samenwerkingsverbanden om te zorgen voor een regionaal dekkend aanbod (zie opgave hierboven). In het

Regeerakkoord staat dat het Kabinet onderzoekt op welke wijze leerrecht van kinderen, zoals dat in internationale verdragen staat⁶, ook in nationale wetgeving wettelijk kan worden verankerd. Vorig jaar heb ik u een eerste stap in de uitwerking hiervan gestuurd. Wat ik in aansluiting hierop ga doen is leerrecht opnemen in de wet.

2. Een landelijke norm voor basisondersteuning met een brede basis.

Er komt een landelijke norm voor basisondersteuning: dat wat elke school minimaal moet kunnen bieden aan ondersteuning. De afgelopen maanden heeft een groep van onafhankelijke experts uit het onderwijs hieraan gewerkt. Het eerste resultaat treft u aan in de beleidsnota. De norm is nodig omdat er nu te grote verschillen zijn tussen en binnen regio's. Het geeft meer duidelijkheid voor leerlingen, ouders en leraren. Een landelijke norm helpt ook richting lerarenopleidingen en om beter toezicht te kunnen houden. De norm gaat uit van een brede basis, van leerlingen met een beperking tot leerlingen met leerproblemen als voor hoogbegaafde leerlingen. De norm gaan we de komende tijd verder concretiseren. In een volgende fase kijk ik op welke wijze de norm kan worden aangevuld met jeugdgezondheidszorg, jeugdhulp en andere zorg die in elke school minimaal nodig is. De norm ga ik ook wettelijk vastleggen, in ieder geval ten aanzien van de onderwijsondersteuning. Scholen houden vrijheid hoe ze de norm in hun praktijk toepassen en, met name, wat ze aan extra ondersteuning oppakken. Dit omdat de behoeften van leerlingen aan ondersteuning van school tot school verschillen. De norm is in lijn met de gewijzigde motie van de leden Kwint, Westerveld en Van den Hul⁷.

3. Strakkere zorgplicht. Met passend onderwijs is de zorgplicht ingevoerd.

Deze verplicht een school om te onderzoeken welke ondersteuning een leerling nodig heeft en of de school die kan bieden. Als dat niet lukt, moet een andere school worden gevonden. Ik heb gehoord dat er scholen zijn die proberen te voorkomen dat ouders hun kind met een vermoedelijke (flinke) ondersteuningsbehoefte inschrijven. De Inspectie houdt sinds enige tijd beter toezicht. Om dit 'wegadviseren' verder te voorkomen, wil ik dat ouders en leerlingen bekend zijn met zorgplicht, zodat ze weten waar ze recht op hebben. Ik ga ervoor zorgen dat de informatie over de zorgplicht opgenomen wordt in schoolgidsen en op websites van scholen en samenwerkingsverbanden. Ik ga gemeenten vragen de informatie over de zorgplicht op te nemen in de brief die zij sturen naar leerlingen die de leerplichtige leeftijd bereiken. Consultatiebureaus en kinderopvang kunnen hierin ook van waarde zijn. Ik blijf de invulling van de zorgplicht monitoren. Als blijkt dat er meer nodig is om de zorgplicht te borgen dan denk ik bijvoorbeeld aan vooraanmelding bij het primair onderwijs, een meldingsplicht van scholen bij het samenwerkingsverband bij een extra ondersteuningsbehoefte, en het inrichten van een centraal aanmeldpunt.

4. Hoorrecht wettelijk verankeren. Ik wil dat leerlingen te allen tijde kunnen meepraten en bepalen wat ze denken dat ze nodig hebben aan ondersteuning. De PO-Raad en de VO-raad hebben daarvoor al mooie richtlijnen. De Kinderombudsman heeft een handreiking 'het beste besluit voor elk kind'. Het gebeurt echter nog te vaak onvoldoende en er wordt nog te vaak voor leerlingen gedacht. Ik ga hoorrecht daarom wettelijk verankeren. Ik betrek bij het uitwerken de verschillende partijen, in het bijzonder uiteraard de vertegenwoordigers van leerlingen.

5. Een aanspreekpunt voor elke VO-leerling. Een vast aanspreekpunt en vertrouwenspersoon is belangrijk in het bijzonder in het VO. Dit omdat een leerling vele leraren heeft en elke leraar vele leerlingen. Het is nog niet overal goed geregeld. Het vaste aanspreekpunt wordt onderdeel van

⁶ Het gaat om artikelen 28 en 29 van het verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Daarin staat het recht van ieder kind op zo volledig mogelijke ontplooiing van zijn persoonlijkheid, talenten, en geestelijke en lichamelijke vermogens.

⁷ Kamerstuk 31 497, nr. 328.

het programma van eisen aan schoolbesturen (zie verderop). Hiermee voer ik de motie van de leden Van den Hul en Westerveld uit⁸.

- 6. *Betere informatie in de schoolgids.*** Conform de motie van het lid Van Meenen⁹ zorg ik ervoor dat goede informatie over het ondersteuningsaanbod in de schoolgids terecht komt en dat dit jaarlijks, met advies van de MR, wordt vastgesteld. Die verplichting is opgenomen in het wetsvoorstel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting waarmee de betrokkenheid van medewerkers, ouders en leerlingen wordt versterkt. De verwachting is dat de wet medio 2022 ingaat.
- 7. *In elk samenwerkingsverband een steunpunt.*** Ik stel verplicht dat elk samenwerkingsverband, met leerlingen en ouders, een onafhankelijk ouder- en jeugdinformatiepunt inricht. Samenwerkingsverbanden moeten nu al in hun regionale ondersteuningsplan helder maken hoe ze de informatie naar ouders regelen. We breiden dat uit naar de informatie voor leerlingen. En ik maak hierbij dus concreet hoe ik dat voor me zie. Een mooi voorbeeld is het oudersteunpunt in samenwerkingsverband Noord-Kennemerland. Op deze wijze ben ik er zeker van dat alle leerlingen en ouders goede en onafhankelijke informatie krijgen, over hun rechten, de plichten van de school en het aanbod in de regio. Ik doet dit voorstel ook met het oog op de motie van de leden Westerveld en Kwint¹⁰.
- 8. *Meer mogelijk maken voor o.a. EMB-leerlingen en hoogbegaafden om thuiszitten te voorkomen.*** In de brief over onderwijs en zorg, die u deze maand nog zult krijgen, zullen de staatssecretaris van VWS en ik aangeven dat we voor leerlingen met een (zeer) complexe ondersteuningsbehoefte meer mogelijk gaan maken. Dit zijn de leerlingen die (potentieel) worden vrijgesteld of thuis kunnen komen te zitten, omdat de huidige systemen van onderwijs en/of zorg nog onvoldoende ruimte bieden. Het is goed om aan te geven dat vaak meer mogelijk is dan mensen denken, maar meer ruimte is zeker ook nodig. Bij het beter verbinden van onderwijs en zorg worden we erg geholpen door het werk van het programma Met Andere Ogen en haar elf inspiratieregio's. Zelf ben ik gaan regelen, dat het onderwijskundig perspectief wordt betrokken bij het besluit tot een vrijstelling (5 onder a): de internetconsultatie van de aanpassing in de Leerplichtwet is afgerond en de opmerkingen worden nu beoordeeld. De staatssecretaris van VWS en ik kijken samen naar ontwikkelgerichte zorg en zijn aan de slag met proeftuinen voor collectieve financiering. Ik verken of we flexibeler kunnen omgaan met de onderwijstijd. Zoals toegezegd aan uw Kamer werk ik aan het mogelijk maken van afstandsonderwijs voor thuiszitters met als doel om ze weer volledig aan onderwijs te laten deelnemen. Door de beschikbaar gestelde subsidies zijn veel samenwerkingsverbanden aan de slag gegaan met een beter aanbod voor hoogbegaafden.
- 9. *Betere en snellere besluiten: doorbraakaanpak wanneer onderwijs en zorg niet tot een aanbod komen.*** Soms lukt het onderwijs, gemeenten en (jeugd)zorg niet om tot een gezamenlijk aanbod voor leerling en ouders te komen. Er komt een wettelijke verplichting dat alle samenwerkingsverbanden en gemeenten een regionale doorbraakaanpak organiseren. Het wetsvoorstel publiceer ik binnenkort voor internetconsultatie.
- 10. *Heldere stappen wanneer ouders en school er niet uitkomen, ondersteuning van onderwijsconsulenten blijft.*** Het is voor leerlingen en ouders niet altijd helder wat ze kunnen ondernemen, als ze er niet goed uitkomen met een school of het schoolbestuur. Er zal daarom in elk samenwerkingsverband een heldere escalatieladder worden gemaakt met goede afspraken met alle betrokken partijen. Daarbij moet

⁸ Kamerstuk 31 497, nr. 305.

⁹ Kamerstuk 31 497, nr. 267.

¹⁰ Kamerstuk 31 497, nr. 347.

oog zijn voor korte termijnen. Ter inspiratie heb ik een eerste aanzet gedaan in de beleidsnota. Wanneer ook een samenwerkingsverband niet voldoende kan helpen om tot een oplossing te komen, spelen onderwijs(zorg)consulenten vaak een belangrijke rol. In het kader hiervan blijf ik onderwijs(zorg)consulenten ook de komende jaren subsidiëren.

- 11. Landelijk bindende geschillenbeslechting.** Landelijk geschillenbeslechting is het sluitstuk van de escalatieladder. De landelijke Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) was een tijdelijke voorziening, maar deze maak ik permanent, zodat ouders een mogelijkheid hebben om hun geschil voor te leggen. Ik onderzoek of het ook mogelijk is dat leerlingen zelf, onafhankelijk van hun ouders, naar de commissie kunnen stappen. Ik zorg ervoor dat uitspraken ook bindend kunnen zijn.
- 12. Geen VT-melding bij puur een geschil over passend onderwijs.** Het is heel belangrijk dat scholen melden wanneer ze een vermoeden van kindermishandeling hebben. Een melding doen puur omdat ouders en school het niet eens kunnen worden over passende ondersteuning (en hun kind vervolgens thuis houden) moeten we met elkaar niet willen. Daarvoor heeft het veel te grote impact. Ik maak hierover afspraken met partijen.
- 13. Meer en beter toezicht.** De inspectie gaat nadrukkelijker toezicht houden op passende ondersteuning, vooral in het regulier onderwijs, maar ook op de samenwerkingsverbanden. Er komen ook extra inspecteurs. De Inspectie betreft een vertegenwoordiging van ouders bij hun onderzoek. Ik ben in overleg met de Inspectie over hoe dit nog beter kan, conform de motie van het lid Westerveld¹¹. Hetzelfde geldt voor hoe, conform de motie van het lid Van Meenen¹², het toezicht op het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs beter kan aansluiten op de praktijk van de scholen.

B. Maatregelen voor leraren en schoolleiders

Dag in dag uit moet het gebeuren in de klas en in de school, door de leraar en alle andere professionals die de leerlingen ondersteunen. Het is aan de schoolleider om samen met het lerarenteam, de ondersteuners en overige professionals te komen tot een goede ondersteuningsorganisatie en -cultuur in elke school. Leraren kunnen beter geëquipeerd en vooral ondersteund worden, ook omdat de klassen niet zomaar kleiner zijn te maken. Ook schoolleiders hebben niet altijd voldoende kennis van passende ondersteuning. Leraren en intern begeleiders kunnen vaker en beter worden betrokken bij de besluiten over hoe middelen worden ingezet. Teveel tijd gaat nog zitten in papier- en regelwerk.

Ik zet daarom in op de volgende maatregelen:

- 14. Via onder meer de basisnorm helder maken wat we van onze leraren en schoolleiders verwachten.** Via de landelijke norm voor basisondersteuning maken we helder wat we minimaal van elke school en haar leraren verwachten en wat daarvoor randvoorwaardelijk nodig is. Binnen het samenwerkingsverband wordt afgesproken wat per school aan extra ondersteuning wordt geboden. Hiernaast is afgelopen jaar gewerkt aan een handreiking voor leraren en scholen, opdat niet alleen helder is wat verwacht wordt, maar ook welke ruimte de regels wel degelijk bieden. Deze handreiking pas ik nog aan naar aanleiding van de afspraken die ik

¹¹ Kamerstuk 31 497, nr. 343.

¹² Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 224.

in het kader van de verbeteraanpak heb gemaakt en zal ik dan naar alle scholen sturen.

15. Meer betrokkenheid en inspraak van leraren; middelen

transpanter. Het is belangrijk dat schoolleiders continu in gesprek zijn met leraren en alle andere professionals over hoe de basis- en extra ondersteuning op hun locatie gerealiseerd kan worden. Hetzelfde geldt voor schoolbestuurders en samenwerkingsverbanden. Ik wil de inspraak van het onderwijzend personeel versterken. Ik doe dat via een eis in het programma van eisen aan schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Ook zet ik in op het ondersteuningsprogramma voor het versterken van de medezeggenschap alsmede het wetsvoorstel instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting waarmee de betrokkenheid van medewerkers, ouders en leerlingen wordt versterkt. Daarnaast wil ik gaan voorschrijven dat er meer financiële onderbouwing komt bij het ondersteuningsaanbod van de school waarop de MR dan ook inspraak krijgt. Het is dan zaak dat helder is hoeveel geld beschikbaar is. Besturen en samenwerkingsverbanden worden daarom verplicht om transparant te zijn over hoeveel elke school krijgt voor passende ondersteuning. Het is niet alleen van belang dat het gesprek plaats vindt in elke school, maar ook tussen scholen (van verschillende schoolbesturen) in een buurt, en dat ook het jeugd- of wijkteam van de gemeente hierbij wordt betrokken. Hierin is de werkwijze van samenwerkingsverband Noord-Kennemerland een mooi voorbeeld.

16. Expertise van jeugdhulp beter benutten in de school. Meer dan de helft van de scholen werkt nauw samen met de jeugdgezondheidszorg en lichte jeugdhulp. Ook het speciaal onderwijs en de jeugdzorg trekken steeds beter op. Het zorgt ervoor dat signalen tijdig worden opgepikt, de jeugdhulp of jeugdzorg snel beschikbaar is en zwaardere zorgvragen kunnen worden voorkomen. Leraren zijn tevreden over de samenwerking, de snelle wisseling van professionals is wel een punt van aandacht. Tegelijkertijd zijn er volgens gemeenten ook scholen die veel signaleren en makkelijk jeugdhulp inroepen. Ik wil dat onderwijs en gemeenten nog beter gaan kijken wanneer jeugdhulp ingezet moet worden. Het programma Met Andere Ogen laat zien hoe het kan. In de brief over onderwijs en (jeugd)zorg sta ik hier verder bij stil.

17. Leraren beter voorbereiden. Beginnende leraren zijn vaak maar beperkt voorbereid op het omgaan met leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte. En startende leraren worden hier in hun eerste jaren ook nog weinig in begeleid. Hetzelfde geldt voor schoolleiders. In het traject Samen Opleiden en Professionaliseren werken de PO-Raad, VO-raad, de MBO Raad en de lerarenopleidingen samen en verkennen zij hoe meer aandacht voor passend onderwijs kan komen in de opleidingsscholen. Dit is conform het advies van de Onderwijsraad en een aanstaand advies van de Commissie Onderwijsbevoegdheden. Ik heb ook met lerarenopleidingen zelf gesproken. Ik vraag ze om, met leraren en scholen, landelijke keuzes te maken over welke competenties voor passend onderwijs nodig zijn voor de initiële opleiding, voor de begeleiding van starters en voor verdere professionalisering in de jaren erna. Hiermee voer ik de motie van de leden Van den Hul en Westerveld uit, die vraagt om passend onderwijs beter te verankeren in de curricula van opleidingen.¹³ Om bestaande leraren beter toe te rusten, roep ik schoolleiders, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden op om hier meer aandacht voor te hebben. Wanneer enkele leraren expertise hebben opgebouwd, blijkt dat ze dit vaak nog beter kunnen delen met collega's.

18. Minder administratie voor leraren en school. Het vertrouwen in het oordeel van de leraar, intern begeleider, ondersteuningscoördinator en schoolleider mag meer centraal komen te staan. Ze moeten geen tijd

¹³ Kamerstuk 31 497, nr. 324.

kwijt zijn aan onnodig papier- en regelwerk. Dit ga ik aanpakken. Ik ga in 2021 met het funderend onderwijs kijken waar ze tegen aan lopen en we hebben met het schooljaar 2021/2022 helder wat geschrapt en verbeterd kan worden. Hiermee geef ik ook uitvoering aan de moties van Kamerleden Westerveld en Kwint¹⁴ en van Heerema en Van Meenen¹⁵. In het traject zal worden gekeken naar het bijhouden van het ontwikkelperspectiefplan en hoe we betere aansluiting vinden op leerlingvolgsystemen. Hetzelfde geldt voor de eisen aan en opbouw van dossiers op basis waarvan samenwerkingsverbanden besluiten tot toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor leerlingen die voor hun hele schoolloopbaan (voortgezet) speciaal onderwijs nodig hebben, regel ik dat de toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs (TLV) standaard geldt voor de hele po- of vo-loopbaan. Dit betreft in ieder geval de EMB-leerlingen. Ouders en leerling hoeven dan niet elk jaar opnieuw de procedure te doorlopen, maar kunnen wel vragen om een evaluatiemoment. Hiermee voer ik de motie van de leden Kwint en Westerveld¹⁶ uit.

C. Maatregelen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden

Ik heb hierboven aangegeven dat een aantal regio's nog te weinig echt samenwerken en/of te vrijblijvend hun gezamenlijke opgave vorm geven. Richting schoolbesturen en samenwerkingsverbanden zet ik daarom in op het volgende:

19. Heldere eisen aan besturen en samenwerkingsverbanden. Met alle betrokkenen is een programma van eisen voor schoolbesturen en hun samenwerkingsverbanden gemaakt. Het maakt helder wie waarvoor verantwoordelijk is. Enkele van deze eisen kwamen eerder al aan bod, zoals de plicht om te zorgen voor goede informatie en ondersteuning aan ouders en leerlingen. Ik zie welke eisen in wetgeving, in lagere regelgeving en in landelijke afspraken moeten worden vastgelegd. Het inspectiekader wordt te zijner tijd in lijn met de eisen aangepast.

20. Samenwerkingsverband: meer dialoog en beter benutten ondersteuningsplan. Samenwerkingsverbanden moeten eens in de vier jaar het regionale ondersteuningsplan tegen het licht houden en aanpassen. Het document is geen doel op zich. Het is een middel om tussen scholen in gesprek te gaan, om SMART afspraken te maken en om in gesprek te blijven over wat beter en slimmer kan. De inspectie zal nog nadrukkelijker toezien op het ondersteuningsplan en de afspraken van schoolbesturen over de uitvoering ervan. Om te zorgen dat dit gesprek wordt vertaald in de besteding van geld, krijgt de ondersteuningsplanraad (OPR) instemmingsrecht op de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. Ook is het zaak om de ondersteuning in de regio goed met de gemeenten af te stemmen, in het op overeenstemming gericht overleg (OOGO).¹⁷

21. Verder verbeteren van de governance. De motie van de leden Heerema en Westerveld¹⁸ vraagt naar de effectiviteit van samenwerkingsverbanden. Studies van NRO en de NSOB gaan hierop in. Of samenwerkingsverbanden succesvol zijn heeft vaak meer met cultuur dan met structuur te maken. Het is allereerst zaak dat sprake is van onderling vertrouwen en van een gedeelde visie, waar alle schoolbesturen

¹⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 294.

¹⁵ Kamerstuk 31 497, nr. 292.

¹⁶ Kamerstuk 31 497, nr. 357

¹⁷ In de Jeugdwet staat een vergelijkbare bepaling voor het jeugdplan.

¹⁸ Kamerstuk 31 497, nr. 314

binnen het samenwerkingsverband eigenaarschap voor voelen. Evengoed kan in veel samenwerkingsverbanden de organisatie worden verbeterd, zodat de samenwerking beter verloopt. Het is van belang dat schoolbesturen een sterke en onafhankelijke dagelijks bestuurder of directeur aanstellen. Hiernaast vind ik dat het bestuur en intern toezicht organiek moeten worden gescheiden. Dat draagt bij aan het onafhankelijk functioneren van het intern toezicht. In elke raad van toezicht moet minimaal één onafhankelijk lid van buiten zitten. De afspraak met de sector is dat we over twee jaar kijken of dat voldoende werkt. Als eerder blijkt dat dit niet zo is, wordt actie ondernomen.

22. Onnodige kosten voorkomen. Het is zaak dat de organisatie van samenwerkingsverbanden *lean & mean* is, zodat er zoveel mogelijk geld naar ondersteuning gaat. Daarom heb ik de organisatiekosten van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen in kaart gebracht. Hiermee heb ik de motie van de leden Westerveld en Van Meenen¹⁹ uitgevoerd. Ook de benchmark van de PO-Raad en VO-raad is hierbij behulpzaam. De kosten die samenwerkingsverbanden maken variëren sterk en hangen onder meer samen met de totale omvang van het budget. In totaal besteden de samenwerkingsverbanden € 89 mln. tot € 110 mln. aan de organisatie van passend onderwijs. Dat is 11 tot 13% van het vrij besteedbare budget.²⁰ Dat is redelijk omdat het merendeels gaat om inhoudelijke coördinerende taken ten behoeve van leerlingen, maar ik wil de organisatiekosten toch graag verminderen met minder administratieve handelingen, zodat er meer geld overblijft voor passend onderwijs.

23. Aanpakken van onnodige reserves. U en ik hebben al veel gewisseld over de onacceptabel hoge reserves die nog altijd worden aangehouden. De inspectie heeft een signaleringswaarde geformuleerd: 3,5% van de totale bruto baten en minstens € 250.000. Dit is een redelijke reserve. Een hogere reserve kan nodig zijn, bijvoorbeeld als een samenwerkingsverband zelf ambulante begeleiders in dienst heeft. Echter, in 2019 kwamen 136 van de 150 samenwerkingsverbanden boven de signaleringswaarde uit. Hoewel die overschrijdingen individueel vaak niet groot waren, bleef er in totaal €175 miljoen op de plank liggen. Tijdens de begrotingsbehandeling van 15 oktober jl. heb ik aangegeven dat samenwerkingsverbanden per direct plannen moeten maken om de reserves terug te brengen tot onder de signaleringswaarde. Die plannen moeten ze volgend jaar uitvoeren. Van samenwerkingsverbanden verwacht ik dat zij gezamenlijk een concreet plan opstellen, in samenspraak met andere belanghebbenden, om de reserves doelmatig in te zetten voor het verbeteren van passend onderwijs. Ik zal die afspraken alleen goedkeuren als dit leidt tot een doelmatige inzet van reserves en als ik samenwerkingsverbanden kan aanspreken en afrekenen op de voortgang van de afspraken. Zolang de afspraken goed zijn en de voortgang daarop onomstotelijk vast staat, hoef ik niet verder in te grijpen. Samenwerkingsverbanden hebben tot en met januari 2021 de tijd om het plan te maken. Als er geen (goed) plan komt, krijgen alle samenwerkingsverbanden vanaf schooljaar 2021-2022 minder budget. Een samenwerkingsverband krijgt het ingehouden bedrag alsnog, als het een plan opstelt om de reserves te verlagen. Het plan moet afgestemd worden met de OPR en het intern toezicht. Ik werk dit voornemen in de komende tijd uit en informeer u daar later over. Dit is een ingrijpende maatregel, maar wel een die ik moet en zal nemen.

¹⁹ Kamerstuk 31 497, nr. 318

²⁰ Onder organisatiekosten vallen de kosten voor bedrijfsvoering (26% à 28%) en bezoldiging van bestuur en toezicht (11% à 14%). Het overgrote deel van de kosten wordt echter gemaakt voor inhoudelijke (wettelijke) taken, waaronder voor de tlv's (20%) of overige coördinerende taken, zoals gesprekken met externe professionals (zoals wijkteams en huisartsen) of het ontwikkelen van ontwikkelingsperspectieven (40%).

24. Voortzetting Steunpunt Passend Onderwijs. Ook de komende vier jaar subsidieer ik de PO-Raad en de VO-raad om door te gaan met het Steunpunt Passend Onderwijs. De afgelopen jaren kregen scholen, besturen en samenwerkingsverbanden informatie en advies van het steunpunt. Die steun blijft hard nodig, nu we passend onderwijs verder ontwikkelen. Het is belangrijk dat goed met andere partijen, waaronder het netwerk LPO en de sectorraad samenwerkingsverbanden VO, wordt afgestemd over waarop het Steunpunt inzet.

25. Verkennen directe bekostiging van het praktijkonderwijs. Zoals opgenomen in het Regeerakkoord is en blijft het praktijkonderwijs een eigenstandige schoolsoort. Ik heb o.a. met de Sectorraad Praktijkonderwijs²¹ afgesproken om te verkennen hoe de huidige manier van bekostiging voor leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs gemoderniseerd kan worden, zodat onder andere de peildatum 2012 losgelaten kan worden en het betalen voor leerlingen die in een ander samenwerkingsverband naar school gaan goed geregeld is. Het CBS ontwerpt daar verschillende alternatieven voor, waaronder directe bekostiging. Ik voer hierover momenteel gesprekken met de sectorraden. Medio 2021 verwacht ik hiervan de opbrengsten te kunnen delen.

D. Onderwijs en gemeenten trekken nog meer op

In al het bovenstaande heb ik vooral de focus gelegd bij wat beter moet in het onderwijs en wat leraren, scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden te doen staat. Een aantal keer ben ik ingegaan op de noodzakelijke verbinding en samenwerking met gemeenten en de jeugdhulp- en zorgorganisaties. Er is nog veel ruimte om de verbinding tussen onderwijs en zorg te verbeteren. Ook de rol van gemeenten kan in het kader van passende ondersteuning beter worden beschreven. VWS en OCW gaan komend jaar met alle betrokken partijen en het programma Met Andere Ogen aan de slag om de verbinding tussen onderwijs en gemeenten nog verder te verbeteren. Met de aankomende onderwijs-zorg Kamerbrief gaan de staatsecretaris van VWS en ik hierop verder in.

III. Naar inclusiever onderwijs

Het doel van de inzet op inclusiever onderwijs is dat leerlingen met en zonder ondersteuningsbehoeften vaker samen dicht bij huis naar dezelfde school kunnen, als het kan in dezelfde klas zitten en elkaar ontmoeten op het schoolplein. Wanneer diversiteit op school de norm wordt, is dat in de samenleving daarna ook het geval. Voor die leerlingen voor wie dit nodig is, blijft er (tijdelijke) plek in een specialistische setting. Het speciaal onderwijs moet hiernaast een specialistisch netwerk worden, dat zijn expertise binnen inclusievere scholen inzet. In het bijzonder cluster 2 heeft hierin de laatste jaren al flinke stappen gezet.

Met (de beleidsvoorgangers van) passend onderwijs was het ook de bedoeling om zoveel mogelijk kinderen mee te laten doen in het regulier onderwijs. Maar we kunnen het in het licht van internationale verdragen nog beter doen. De Kinderombudsman, het College voor de Rechten van de

²¹ Naast de Sectorraad Praktijkonderwijs gaat het om de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo, de VO-Raad, de AOC-Raad en SPV.

Mens en Defense for Children dringen dan ook aan op inclusiever onderwijs. Uw Kamer heeft de motie van het lid Van Meenen aangenomen²². Alle 25 partijen waarmee ik het afgelopen jaar nauw heb opgetrokken hebben hun steun uitgesproken²³. De Onderwijsraad heeft in haar advies aangegeven hoe we daar kunnen komen. Komend jaar ga ik met alle betrokkenen een routekaart maken om het Nederlandse onderwijs in de komende 15 jaar inclusiever te maken. Samenwerkingsverbanden en scholen weten dan waar ze aan moeten gaan werken, in het vervolg op de verbetering van passende ondersteuning.

Het is zaak om bij de verwezenlijking van dit aangescherpte ideaal de lessen die we leerden van passend onderwijs ter harte te nemen. We moeten niet alleen nieuwe doelen stellen, maar ook de tijd nemen om goed te kijken wat het onderwijs nodig heeft om die doelen te behalen. In het bijzonder de bonden en het Lerarencollectief hebben mij dit nog eens op het hart gedrukt. De Onderwijsraad geeft ook aan dat het alleen stapsgewijs kan. Tijd is ook nodig omdat nieuwe vormen van onderwijshuisvesting nodig zullen zijn. Schoolbesturen (en gemeenten) zullen op een gegeven moment verplicht worden om met groot onderhoud, renovatie of nieuwbouw inclusiever onderwijs mogelijk te maken. Dit kan in veel gevallen samen gaan met het verduurzamen van schoolgebouwen.

Samenwerkingsverbanden en scholen die nu al klaar zijn voor inclusiever onderwijs of er al stappen op zetten, help ik met de experimenteerregeling "samenwerking regulier-speciaal onderwijs". Sinds 2018 kunnen scholen zich inschrijven en de inschrijving loopt nog tot en met dit schooljaar. Deze scholen gaan de komende zes jaar ervaring opdoen met inclusiever onderwijs. Dat moet onder andere duidelijk maken of er onnodige belemmeringen zijn in wet- en regelgeving, die we weg kunnen nemen. Ik ben over de belemmeringen ook al in gesprek, onder meer met de Samen naar School-klassen, mede naar aanleiding van de motie van de leden Westerveld en Kwint²⁴.

In de beleidsnota kunt u meer lezen over inclusiever onderwijs en de routekaart.

Afrondend

Velen hebben zich ingespannen om passend onderwijs goed en eerlijk te evalueren. Samen met alle betrokken partijen heb ik in het afgelopen jaar een integrale verbeteraanpak geformuleerd en hebben we elkaar gevonden op de wens naar nog inclusiever onderwijs. Ik ben iedereen heel erkentelijk voor de getoonde betrokkenheid en inzet. Hoewel de omstandigheden uitdagend blijven, heb ik groot vertrouwen dat we alle betrokkenen in staat gaan stellen om nog meer en vaker te zorgen voor passende ondersteuning.

Komende maanden zullen de betrokken partijen en ik de voorgestelde verbeteraanpak en de route naar inclusiever onderwijs verder vorm geven.

²² Kamerstuk 31 497, nr. 327

²³ Zie bijlage 1 voor het overzicht van partijen.

²⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 348

Dit doen we in relatie tot de programma's Met Andere Ogen, Zorg voor de Jeugd en Onbeperkt Meedoen en samen met VNG, G4, G44 en de jeugdzorgregio's.

Ik zal de voortgang nauwlettend volgen en u er regelmatig van op de hoogte houden.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob